



Miljönämndens tillsyn och kontroll

Fördjupad granskning

Stadsrevisionen

Diarienummer: SR-2024-37

Beslutad av revisorskollegiet: 2024-10-23



Granskningsansvariga

Revisorskollegiets styrgrupp TSM : Christer Ekelund, Jan Danielsson, Ann Karin Gillberg, Inger Leite, Berit Sjövall.

Sakkunniga från revisionskontoret: Richard Magnusson, certifierad kommunal yrkesrevisor (projektledare), Martin Andersson, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Kvalitetsgranskare: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med Skyrevs rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Omslagsfoto

Jens Nordström; copyright Malmö stad.

Innehållsförteckning

1	Slutsats.....	4
1.1	Rekommendationer	5
2	Granskningens utgångspunkter	5
2.1	Inledning.....	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor	6
2.3	Revisionskriterier	7
2.4	Metod	8
3	Bakgrund	8
3.1	Tillsyn enligt miljöbalken (miljö- och hälsoskydd)	9
3.2	Kontroll enligt livsmedelslagen	11
4	Resultat av granskningen	13
4.1	Planering av tillsyn/kontroll	13
4.2	Genomförande av tillsyn/kontroll	21
4.3	Uppföljning och utvärdering.....	27

1 Slutsats

Granskningens syfte är att bedöma om miljönämndens interna kontroll är tillräcklig för att tillgodose dess ansvar för tillsyn och kontroll. Tillräcklig intern kontroll i detta sammanhang innebär att nämnden genom miljö- och hälsoskyddstillsynen samt livsmedelskontrollen upptäcker och åtgärdar avvikelser från miljö- och livsmedelsförfattningarna.

Den sammanvägda bedömningen är att miljönämndens interna kontroll är tillräcklig för att tillgodose dess ansvar för livsmedelskontroll, samt inte helt tillräcklig för att tillgodose dess ansvar för miljö- och hälsoskyddstillsyn.

Granskningen visar att nämnden regelbundet följer upp och utvärderar sin tillsyns- och kontrollverksamhet i enlighet med miljötillsynsförordningen respektive Livsmedelsverkets föreskrifter, bland annat genom delårsrapport och årsanalys. Dock är uppföljningen av nedprioriteringar av den behovsprioriterade tillsynen och åtföljande konsekvenser på väsentliga områden sparsam i årsanalys 2023 och saknas i delårsrapport 2024. Den behovsprioriterade tillsynen är en väsentlig del av grunduppdraget. Redovisning av denna del av verksamheten är viktig både för nämndens styrning och uppföljning av sin förvaltning och för kommunfullmäktige som uppdragsgivare.

Granskningen visar att det finns en organisation och mötesstruktur för såväl miljö- och hälsoskyddstillsynen som för livsmedelskontrollen. En hög personalomsättning de senaste åren på vissa enheter inom miljö- och hälsoskyddstillsynen har bland annat bidragit till en brist på uppdaterade rutiner och mallar vid enheterna. Arbete pågår för att åtgärda denna brist. Inom livsmedelskontrollen finns relevanta rutiner och mallar.

Det finns inom miljö- och hälsoskyddstillsynen risk för att sättet att redovisa tid för vissa aktiviteter inte medför likvärdig behandling i avgiftshänseende. Vidare görs fakturering på två sätt, som inte är helt likvärdiga beträffande information om nedlagd tillsynstid.

Granskningen visar genom bland annat stickprov att tillsyn och kontroll genomförs på ett i huvudsak rättssäkert sätt. Ett fåtal avvikelser konstaterades i stickproven. Relativt få överklagade beslut inom såväl miljö- och hälsoskyddstillsynen som livsmedelskontroll går emot miljönämnden.

Risikanalys görs för både miljö- och hälsoskyddstillsynen och livsmedelskontrollen genom tillsyns- respektive kontrollplanerna, utöver nämndens dokumenterade riskanalys.

Granskningen visar att nämnden följer miljötillsynsförordningen och Livsmedelsverkets föreskrifter om planering av miljö- och hälsoskyddstillsynen respektive livsmedelskontrollen. Såväl behovsutredning och tillsynsplan för miljö- och hälsoskyddstillsynen som kontrollplan för livsmedelskontrollen har beslutats av miljönämnden.

Granskningen visar därutöver att Länsstyrelsen i oktober 2022 genomförde uppföljning och utvärdering av Malmö stads tillsyn enligt miljöbalken, varpå de i maj 2023 uppmärksammade miljönämnden på såväl ett flertal positiva förhållanden som vissa brister och risker. Efter att miljönämnden yttrat sig över Länsstyrelsens rekommendationer bedömde Länsstyrelsen i juni 2024 att miljönämnden uppfyller miljötillsynsförordningens bestämmelser, och avslutade ärendet utan ytterligare åtgärder.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer till miljönämnden:

- Säkerställ att samtliga enheter vid avdelningen för miljö- och hälsoskydd upprättar respektive uppdaterar relevanta rutiner och mallar, inklusive interna mål för handläggningstider.
- Säkerställ att resurserna för miljö- och hälsoskyddstillsynen motsvarar behovet på lång sikt.
- Tydliggör hur miljöinspektörerna ska dokumentera tillsyn på ett likvärdigt sätt, samt säkerställ att debitering av nedlagd tid och fakturering görs på ett likvärdigt sätt.
- Tydliggör i uppföljning och utvärdering vilka faktiska nedprioriteringar av behovsprioriterad tillsyn som har gjorts under perioden och vilka konsekvenser detta får på väsentliga områden.

2 Granskningens utgångspunkter

2.1 Inledning

De förtroendevalda revisorerna i Malmö stad har efter riskanalys beslutat att granska miljönämndens miljö- och hälsoskyddstillsyn samt livsmedelskontroll.

Tillsyn av miljö och hälsoskydd syftar enligt Naturvårdsverket till att upptäcka avvikelser och att vidta åtgärder av betydelse för miljön och människors hälsa, samt att ge företag möjlighet att verka på lika villkor.

Livsmedelskontroll syftar enligt Livsmedelsverket till att skydda konsumenten så att maten är säker och att ingen blir lurad eller vilseledd (av till exempel felaktig märkning).

Under 2023 behövde miljönämnden omprioritera delar av den behovsstyrda miljö- och hälsoskyddstillsynen med anledning av vakanser och hög personalomsättning, som även medför ökade kostnader för rekrytering och handledning samt minskad produktivitet.

Risk finns bland annat för att miljö- och livsmedelsförfattningarna inte följs beträffande sådant som tillsyn av avfalls- och fordonsbranscherna eller kontroll av hantering av livsmedel - med möjliga konsekvenser i form av skada på miljö, egendom och människors hälsa. Risker kan också finnas i effektiviteten och rättssäkerheten i handläggningen av tillsyns- och kontrollärenden, till exempel lång handläggningstid.

Miljönämnden är granskningsobjekt, eftersom den enligt dess reglemente ska utföra tillsyn på miljö- och hälsoskyddsområdet samt kontroll på livsmedels- och foderområdet.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om miljönämndens interna kontroll är tillräcklig för att tillgodose dess ansvar för tillsyn och kontroll. Tillräcklig intern kontroll i detta sammanhang innebär att nämnden genom miljö- och hälsoskyddstillsynen samt livsmedelskontrollen upptäcker och åtgärdar avvikelser från miljö- och livsmedelsförfattningarna.

Revisionsfrågor:

1. Planerar miljönämnden sin tillsyn/kontroll, inklusive organisation, riskanalys och skriftliga rutiner/mallar?
2. Säkerställs att tillsyn/kontroll genomförs på ett rättssäkert sätt?
3. Följs tillsyns/kontrollarbetet upp och utvärderas i enlighet med miljö- och livsmedelsförfattningarna samt behandlas av miljönämnden?

2.2.1 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till att avse verksamheten under 2024 vid:

- kontrollenheten och kontrollstödsenheten inom avdelningen för livsmedelskontroll (ALK).
- enheten för hälsoskydd och enheten för avfall & vatten inom avdelningen för miljö- och hälsoskyddstillsyn (MHS).

Utvidgad/frivillig samordnad tillsyn av illegala verksamheter inom ramen för Tryggare Malmö (TRYM)¹ ingår inte i granskningen. Vidare ingår inte arbetsmiljöfrågor i denna granskning.

Granskningen är genomförd under perioden maj – september 2024.

2.3 Revisionskriterier

Iakttagelser och analys av dessa prövas mot revisionskriterier, vilket utgör grund för bedömningen enligt syftet, liksom för rekommendationer.

Källor till revisionskriterier:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 § 2 st.²
- Förvaltningslagen (2017:900).
- Miljönämndens reglemente och delegationsordning.
- Miljöförvaltningens interna skriftliga rutiner.
- Malmö kommuns taxor för miljö- och hälsoskyddstillsyn respektive livsmedelskontroll.
- Miljöbalken (1998:808) och miljötillsynsförordningen (2011:13).
- Förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter.
- EU-förordning 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen med mera (kontrollförordningen).
- Livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813).

¹ Malmö stad inledde 2017 satsningen Tryggare Malmö (TRYM), där miljöförvaltningen tillsammans med andra myndigheter bedriver huvudsakligen behovsprioriterat tillsynsarbete mot illegala verksamheter som olovliga boenden, illegala klubbar och livsmedelsfusk.

² "Nämnderna ska [...] se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt."

- Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel (LIVFS 2005:21))

2.4 Metod

Granskningen har utförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov av tillsynsärenden/kontrollärenden.

Totalt har ett inledande möte och 13 intervjuer genomförts: inledande möte med direktör, två avdelningschefer och ekonomichef samt intervjuer med tre enhetschefer, sex miljöinspektörer och fyra livsmedelsinspektörer.

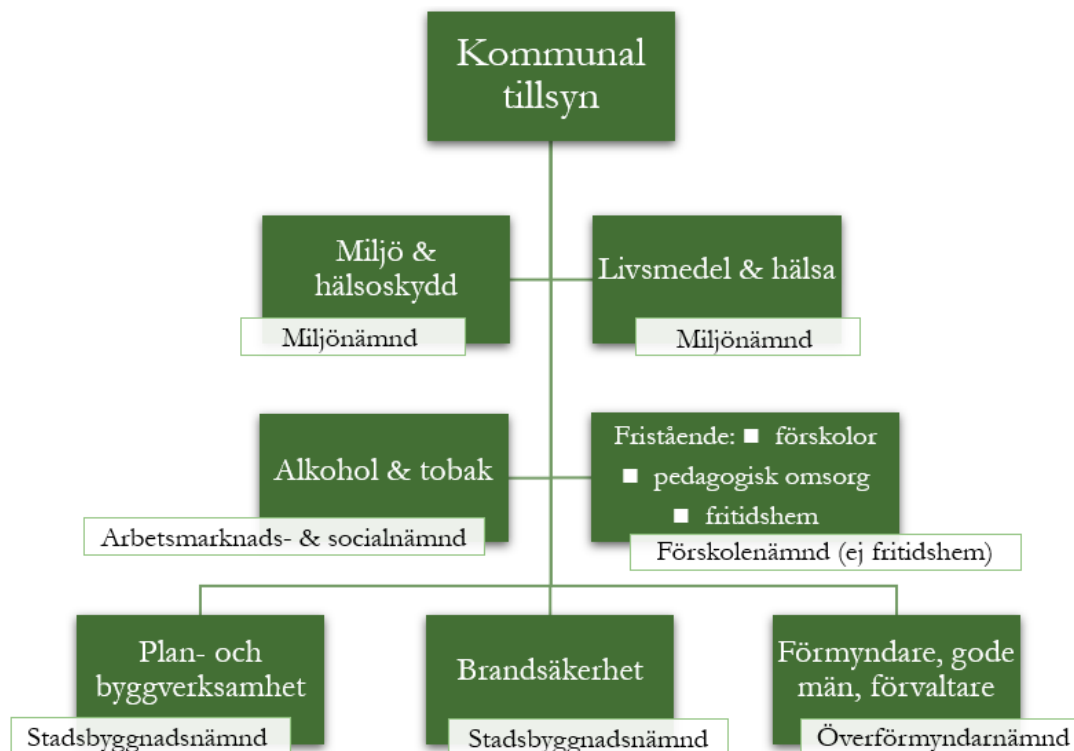
Stickproven uppgår till 8 inom livsmedelskontrollen och 11 inom miljö- och hälsoskyddstillsynen. Syftet med stickproven är i första hand att kontrollera om principer för rättssäkerhet har iakttagits, om tillsynsobjekt har debiterats avgift med rätt belopp, om beslut har fattats i enlighet med delegationsordningen och om i förekommande fall interna skriftliga rutiner har följts.

Eftersom det handlar om myndighetsutövning görs granskning av stickprov från allmän synpunkt, vilket innebär att iakttagelser, bedömningar och rekommendationer inte fokuserar på det materiella innehållet i enskilda ärenden, utan istället på det formella i ärendehantering.

3 Bakgrund

Kommunerna är tillsynsmyndighet för ett antal verksamhetsområden - se Malmö stads tillsyn i Figur 1 nedan (viss tillsyn kan delas mellan flera nämnder). Ansvar för tillsyn och kontroll enligt bland annat miljöbalken och livsmedelslagen ligger dels på kommunerna, dels på statliga myndigheter. Det är i Malmö stad miljönämnden som enligt dess reglemente utför tillsyn inom miljö- och hälsoskydd samt kontroll inom livsmedel och hälsa (stadsbyggnadsnämnden utövar tillsyn över bland annat naturskydd).

Figur 1 Kommunal tillsyn, samt vissa nämnder i Malmö stad som utför tillsyn.



Källor: Revisionskontoret, och "På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling", Statskontoret, oktober 2020, sid 46.

Grundskolenämnden har tillsynsansvar över fristående fritidshem³. Tekniska nämnden har tillsynsansvar över torghandel enligt torghandelsstadgan. Fritidsnämnden har tillsynsansvar över registreringslotterier⁴.

3.1 Tillsyn enligt miljöbalken (miljö- och hälsoskydd)

Miljöbalkstillsynen utförs huvudsakligen av kommuner och länsstyrelser. Viss del utförs av Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Transportstyrelsen samt Försvarsinspektören för hälsa och miljö (tillsyn över försvarets verksamheter). Länsstyrelsen har dock i praktiken överlämnat en del av sina tillsynsuppgifter till kommunerna i enlighet med 1 kap 18 § miljötillsynsförordningen:

³ Vid tiden för granskningen fanns enligt uppgift inga sådana helt fristående enheter i Malmö.

⁴ Värdet av en kontant vinst får högst uppgå till ett prisbasbelopp (57 300 kr 2024).

”I den omfattning som framgår av 2 kap. får en statlig tillsynsmyndighet överlåta åt en kommunal nämnd att utöva tillsynen, om kommunfullmäktige begär det[...].”

Tillsyn enligt miljöbalken indelas generellt i dessa kategorier:

Figur 2 Tillsynskategorier inom miljö- och hälsoskyddstillsyn



Källa: *Kommunala behovsutredningar – en skrift om tillsynsbehov för miljötillsyn och livsmedelskontroll; Sveriges kommuner och landsting, 2018, sid 13.*

- **Styrd tillsyn** – som är lagstyrd och därför inte kan nedprioriteras - omfattar verksamheter med störst behov och krav, det vill säga tillståndspliktiga A- och B-verksamheter samt tillståndspliktiga industriutsläppsverksamheter (IUUV). Miljöfarliga C-verksamheter och vissa hälsoskyddsverksamheter (H) är anmälningspliktiga hos kommunen.
- **Behovsprioriterad tillsyn** (U och UH) som omfattar miljöfarliga verksamheter och hälsoskyddsverksamheter som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga, varför miljönämnden har möjlighet att påverka i vilken omfattning den behovsprioriterade tillsynen ska utföras.
- **Händelsestyrd tillsyn** som omfattar hantering av anmälningsärenden, utredning av befogade klagomål, besvarande av remisser från myndigheter, remisser gällande detaljplaner och bygglov, med mera. Denna tillsyn kan inte nedprioriteras.
- **Skattefinansierad tillsyn** som inte går att avgiftsf finansiera via avgifter till följd av begränsningar i avgiftsförfattningarna. Denna tillsyn omfattar bland annat utredning av obefogade klagomål, handläggning av åtalsanmälan, överklagande, remisser vid tillståndsansökan, utlämnande av allmän handling, planerings- och uppföljningsarbete, samarbetsinsatser, med mera.

Det finns inom miljö- och hälsoskyddstillsynen krav på tillstånd eller anmälan för vissa verksamheter:

- Tillstånd för A-verksamheter – med störst omgivningspåverkan – söks hos mark- och miljödomstolen; tillstånd för B-verksamheter – med något mindre

omgivningspåverkan – söks hos länsstyrelsen.⁵ Industriutsläppsverksamheter (IUV) är antingen A- eller B-verksamhet.⁶

- Miljöfarliga C-verksamheter behöver anmälas till kommunen för att få bedrivas.⁷ Detsamma gäller H-verksamheter (hälsoskyddsverksamheter).⁸

Övriga verksamheter behöver varken tillstånd eller anmälan – kommunen är tillsynsmyndighet. Detta avser U- och UH-verksamheter.⁹

Den **nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken**, som gäller från och med 2022, syftar till att uppnå en effektiv och likvärdig tillsyn. Strategin innehåller sju tillsynsområden¹⁰ med flera kopplade fokusområden. Varje fokusområde har ett nationellt effektmål, liksom operativa mål och åtgärder som bland andra kommunerna ska arbeta med.

3.2 Kontroll enligt livsmedelslagen

Livsmedelskontroll görs till stor del av kommunerna. Kontroll av primärproducenter, till exempel djuruppfödare, ansvarar länsstyrelserna för. Livsmedelsverket kontrollerar bland annat vissa större livsmedelsindustrier, äggpackerier och mejerier, fiskproduktanläggningar, vissa dryckestillverkare och livsmedelshanteringen på tåg och flyg, liksom alla slakterier och vilthanteringsanläggningar. Det finns enligt 15 – 17 § livsmedelslagen möjlighet till överflyttning av kontroll mellan Livsmedelsverket och en kommun.

⁵ **A** är enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) till exempel avfallsdeponier, stora energianläggningar, flygplatser och oljeraffinaderier. **B** är enligt miljöprövningsförordningen till exempel större avloppsreningsverk, energianläggningar och vindkraftsanläggningar.

⁶ Malmö har 15-20 industriutsläppsverksamheter (**IUV**), bland annat Pågen AB och Heleneholmsverket, enligt miljöprövningsförordningen och industriutsläppsförordningen.

⁷ **C** är enligt miljöprövningsförordningen till exempel fordonstvättar, mekaniska verkstäder, tandläkarmottagningar, laboratorier, sjukhus, bensinstationer, kemtvättar, lantbruk utan djur och verksamheter som förbrukar organiska lösningsmedel.

⁸ **H** är hälsoskyddsverksamheter som kräver anmälan enligt 38 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, till exempel barbering, tatuering, solarier, bassängbad, och lokaler för utbildning (förskolor, fritidshem och skolor).

⁹ Enligt 45 § förordning (1998:889) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd består **U** (=under anmälningsnivå) av byggnader, lokaler och anläggningar i miljöfarliga verksamheter som inte finns med i bilagan till miljöprövningsförordningen (2013:251) och därför inte är anmälningspliktiga, till exempel mindre bilverkstäder och flerbostadshus; **UH** är enligt samma paragraf ej anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter, till exempel hårvård, hotell och lokaler för vård och annat omhändertagande (som sjukhem, servicehus, kriminalvårdsanstalter och lokaler för hälso- och sjukvård).

¹⁰ Avfall, förorenade områden, hälsoskydd, kemikalietillsyn, miljöfarlig verksamhet, naturtillsyn och vattenverksamhet.

Kontroll av anläggningar som tillverkar, distribuerar, tillagar och säljer livsmedel till konsumenter indelas enligt Livsmedelsverket huvudsakligen i dessa kategorier:

- **Planerad kontroll** - enligt en förbestämd planering och riskklassning. Kontroll av livsmedelsanläggningar görs i Malmö enligt en femårsplan, med indelning i kontroll av 1) sista led - till exempel restauranger, 2) tidigare led - till exempel grossister, 3) huvudkontor och 4) dricksvatten.
- **Händelsestyrd kontroll** - med anledning av till exempel klagomål eller tips om brister. I Malmö inkommer årligen runt 350 klagomålsärenden, 250 anmälningar om misstänkt matförgiftning och 50 anmälningar om allergiska reaktioner. Runt 100 RASFF-ärenden¹¹ utreds årligen i Malmö.
- **Uppföljande kontroll** – uppföljning av brister som kontrollmyndigheten har sett vid en tidigare kontroll. I Malmö görs detta antingen vid nästa planerade kontroll (mindre avvikelser) eller genom beslut om åtgärd/sanktion (allvarliga, omfattande eller återkommande avvikelser); cirka 10 % av de genomförda kontrollerna i Malmö behöver uppföljande kontroll.

Inom livsmedelskontrollen lämnar nya verksamhetsutövare in en anmälan, som registreras i ärendehanteringssystemet EDP Vision. De anläggningar som Malmö stad har kontrollansvar för registreras utan krav på godkännande, men det debiteras en registreringsavgift. Riskklassning och beslut om kontrollavgift görs i allmänhet efter att anläggningen har blivit kontrollerad. I maj 2024 fanns i Malmö runt 2 800 kontrollobjekt.¹²

Kontroller utförs främst oanmält genom inspektioner¹³, men även förannmält, vanligen genom revisioner¹⁴. Utöver detta görs vid behov provtagning och analys.

All offentlig kontroll i livsmedelskedjan ska utgå från **Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan (NKP)**. Med utgångspunkt i övergripande mål finns effektmål på fyra områden: säkert dricksvatten, mikrobiologiska risker, kemiska risker och information i livsmedelskedjan. Effektmålen

¹¹ RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) är EU:s system för snabb varning om livsmedel som kan antas utgöra en risk för människors eller djurs hälsa.

¹² Årligen anmäls kring 500 nya objekt och kring 450 avregistreras.

¹³ Kontroll de faktiska förhållandena i verksamheten, till exempel rengöring, temperaturer och underhåll av lokalen, samt information om allergener, livsmedelshygien, spårbarhet, märkning och redlighet, skadedjursbekämpning, avfallshantering och tillsatser.

¹⁴ Noggrann genomgång av utvalda rutiner som en verksamhet har upprättat för att producera eller servera säkra livsmedel, liksom genomgång av hur rutinerna fungerar i praktiken.

kompletteras med 20 operativa mål, varav 17 berör kommunerna, liksom aktiviteter som kommunerna ska arbeta med.

4 Resultat av granskningen

I detta avsnitt redovisas resultatet av granskningen. Avsnittet är uppdelat utifrån revisionsfrågorna. Under varje revisionsfråga redovisas först bedömningar och eventuella rekommendationer. Därefter följer en redogörelse av iakttagelser från dokumentstudier, intervjuer och stickprov, vilket ligger till grund för bedömningar och rekommendationer.

4.1 Planering av tillsyn/kontroll

Planerar miljönämnden sin tillsyn/kontroll, inklusive organisation, riskanalys och skriftliga rutiner/mallar?

4.1.1 Bedömning

Bedömningen är att miljönämnden har en planering för **livsmedelskontrollen** som inkluderar organisation, riskanalys och relevanta skriftliga rutiner/mallar. Livsmedelskontrollen har kapacitet att genomföra kontroller i enlighet med behovet.

Vad gäller **miljö- och hälsoskyddstillsynen** är bedömningen att miljönämnden inte helt planerar sin tillsyn. Brister finns gällande förekomst av uppdaterade rutiner och mallar. Personalomsättningen har de senaste åren varit hög på vissa enheter inom miljö- och hälsoskyddstillsynen, vilket har påverkat förmågan att genomföra tillsynsplanen. Detta inbegriper bland annat förekomsten av uppdaterade rutiner och mallar, som delvis är ett bristområde vid flera av enheterna. Arbete pågår för att åtgärda detta. Granskningen visar även att det i miljö- och hälsoskyddstillsynen förekommer nedprioriteringar i förhållande till behovet beträffande den behovsprioriterade tillsynen. Tilldelningen av resurser är något låg, enligt Länsstyrelsen i Skåne. Det har enligt miljöförvaltningens ledning också varit svårt att få genomslag hos personalen för mål beträffande handläggningstider.

Granskningen visar att det finns en organisation och mötesstruktur för såväl miljö- och hälsoskyddstillsynen som för livsmedelskontrollen.

Risikanalys görs för både miljö- och hälsoskyddstillsynen och livsmedelskontrollen genom tillsyns- respektive kontrollplanerna, utöver nämndens dokumenterade riskanalys.

Granskningen visar att nämnden följer miljötillsynsförordningen genom att upprätta en utredning om tillsynsbehovet under tre år för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken, samt för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan. Det framgår hur tillsynsmyndigheten har tagit hänsyn till effektmålen i den nationella tillsynsstrategin. Granskningen visar vidare att nämnden i enlighet med Livsmedelsverkets föreskrifter årligen fastställer en plan för myndighetens livsmedelskontroll som avser minst tre år. Av planen framgår hur verksamheten tar hänsyn till målen i den nationella kontrollplanen (NKP). Såväl behovsutredning och tillsynsplan som kontrollplan har beslutats av miljönämnden.

Interna mål för handläggningstider finns huvudsakligen inom livsmedelskontrollen.

Nämnden rekommenderas att:

- säkerställa att samtliga enheter vid avdelningen för miljö- och hälsoskydd upprättar respektive uppdaterar relevanta rutiner och mallar, inklusive interna mål för handläggningstider.
- säkerställa att resurserna för miljö- och hälsoskyddstillsynen motsvarar behovet på lång sikt.

Nedan framgår iakttagelser som ligger till grund för bedömningar och rekommendationer.

4.1.2 Organisation för miljötillsyn och livsmedelskontroll

Miljönämnden i Malmö stad ansvarar enligt dess reglemente för provnings-, anmälnings-, tillsyns- och kontrolluppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, livsmedels- och foderområdet samt närliggande områden, med undantag för uppgifter som kommunfullmäktige har uppdragit åt annan nämnd. Miljönämnden ska:

- enligt miljöbalken¹⁵ och miljötillsynsförordningen utföra miljö- och hälsoskyddstillsyn, vilket omfattar tillsyn av såväl stora industrier, trafik,

¹⁵ 26 kap 3 § 3 st miljöbalken: "Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap."

miljöfarlig verksamhet, avfallshantering och avloppsledningar som tandläkarmottagningar, tatueringssalonger, bostäder, förskolor och skolor, med mera.

- enligt livsmedelslagen utföra livsmedelskontroll av industrier, grossister, skolor, butiker, restauranger och andra verksamheter som hanterar och serverar livsmedel. En ny nationell riskklassningsmodell gäller från och med 240101, liksom efterhandsdebitering av kontrollavgifter.

Lokala mål (utifrån kommunfullmäktigemålen) för tillsyn och kontroll finns i nämndsbudget 2024, liksom indikatorer för uppföljning på nämnds nivå.

Tillsyn och kontroll utövas genom bland annat tillsynsbesök, rådgivning, utbildning och information. Tillsyn enligt miljöbalken utförs huvudsakligen inom avdelningen för miljö- och hälsoskydd. Livsmedelskontroll utförs inom avdelningen för livsmedelskontroll.

Miljö- och hälsoskyddstillsyn utförs av ca 50 miljöinspektörer, 6 administrativa assistenter¹⁶, 1 verksamhetscontroller, 4 enhetschefer och 1 avdelningschef vid avdelningen för miljö- och hälsoskydd. Enligt uppgift vid intervju har antalet miljöinspektörer utökats vid samtliga enheter jämfört med situationen för fem år sedan. Livsmedelskontroll utförs av ca 20 livsmedelsinspektörer, 2 administratörer, 2 enhetschefer och 1 avdelningschef vid avdelningen för livsmedelskontroll.

Enligt 7 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska en tillsynsmyndighet föra ett **register** över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Miljöförvaltningen använder IT-systemet EDP Vision¹⁷ för både miljö- och hälsoskyddstillsynen och livsmedelskontrollen.

Det finns en mötesstruktur för miljöbalkstillsynen som främst består av:

- **tillsynsmöten** - enheten deltar, inklusive enhetschefen - varannan vecka ca 1½ timme, ej specifika ärenden, metod, arbetssätt, aktuella domar, hur de ska jobba framåt.
- **ärendemöten** – enheten deltar, inklusive enhetschefen - diskussion av svåra ärenden, svåra bedömningar, cirka 1 timme en gång veckan.

¹⁶ Från och med den 1 juni 2024 bildades enheten för registratur som organisatoriskt ligger under avdelningen för kansli och juridik. Samtliga administrativa assistenter från verksamheterna tillhör enheten för registratur.

¹⁷ EDP Vision Miljö används för registrering av tillsynsobjekt, ärenden och händelser. Det är en vidareutveckling av det tidigare IT-systemet EDP Miljöreda.

- **subgruppsmöten** – exempelvis finns tre subgrupper vid enheten AVA: avfall, vatten/infrastruktur, fordon; möte vid behov då de går igenom svåra ärenden och liknande.
- **individuella avstämningar** – med enhetschef, var sjätte vecka, oftare vid behov.

Det finns en mötesstruktur¹⁸ för livsmedelskontrollen som främst består av:

- **tillsynsmöten** - både kontrollenheten och kontrollstödsenheten samt livsmedelsinspektörerna vid enheten för trygghet och samordnad tillsyn deltar, och tar upp bland annat mallar, arbetssätt, case, aktuella importvaror, utbildningar, kompetensutveckling, med mera.
- **enhetsmöten** en gång i månaden - detaljerad uppföljning samt svåra ärenden.
- **gruppmöten** – fyra grupper med olika inriktningar inom livsmedelskontrollen.
- **individuella avstämningar** – går igenom individuell statistik, hur det har gått senaste kvartalet, med mera.

Personalomsättningen inom livsmedelskontrollen uppges ha en tendens att gå i vågor i Skåne, men är för närvarande låg i Malmö – kring en anställd per år avslutar sin anställning.

Personalomsättningen inom miljö- och hälsoskyddsverksamheten har vid flera enheter varit hög de senaste åren.

Enligt delårsrapport 2024 har personalomsättningen minskat, men ett relativt stort antal föräldradledigheter, som bara till viss del har vikariebesatts, medför i princip samma konsekvenser som hög personalomsättning.

Förvaltningen har en kompetensförsörjningsplan för 2023-2028. Medarbetarna inom miljö- och hälsoskyddsverksamheten har 60 timmars kompetensutveckling per år vilket innebär att kraven i 9 kapitlet 1 § miljötillsynsförordningen och länsstyrelsernas kriterier uppfylls.

Under delåret har bland annat kompetensutveckling i klarspråk (tydligt och lätt att förstå samt rättssäkert) genomförts inom miljö- och hälsoskyddsverksamheten. Utbildningen kommer enligt delårsrapporten att fortsätta med arbete kring avdelningens beslutsmallar. Även livsmedelsinspektörerna har gått en utbildning i att skriva beslut.

¹⁸ Båda avdelningarna har APT-möten. Det finns även kontorsmöten (hela förvaltningen).

4.1.3 Riskanalys

Utöver nämndens riskanalys, som ligger till grund för interna kontrollplanen, gör både miljö- och hälsoskyddstillsynen och livsmedelskontrollen riskanalyser genom sina behovsutredningar/tillsynsplaner respektive kontrollplaner; se vidare i avsnitt 4.1.4.

Livsmedelsverket har infört en ny riskklassningsmodell som från och med 2024 dels genererar kontrollfrekvens istället för kontrolltid, dels förskjuter kontroll från sista led i handelskedjan (till exempel restaurang och butik) till tidigare led (till exempel tillverkare och grossister). Malmös livsmedelskontroll har som följd av detta från och med 2024 lagt mer fokus på kontroll av tidigare led. Enligt uppgift vid intervju prioriterar Malmös livsmedelskontroll alltid risk för allergisk reaktion och felservering på förskola till barn.

4.1.4 Tillsynsplan och kontrollplan

Enligt 1 kapitlet, 6 & 8 § miljötillsynsförordningen ska tillsynsmyndigheten upprätta en **utredning om tillsynsbehovet** under tre år för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken, samt för varje verksamhetsår upprätta en **samlad tillsynsplan**. Enligt 1 kap 8 § miljötillsynsförordningen ska det framgå hur tillsynsmyndigheten har tagit hänsyn till effektmålen i den nationella tillsynsstrategin.

Avdelningen för miljö- och hälsoskyddstillsyn har dels en avdelningsövergripande behovsutredning 2024-2026 och tillsynsplan för 2024, dels motsvarande för respektive av de fem enheter som utför tillsynen. Samtliga beslutades av nämnden i januari 2024. Det finns även detaljerade planer i form av excelfiler för samtliga planerade tillsynsbesök. Det framgår genomgående i respektive tillsynsplan vilka fokusområden i nationella tillsynsstrategin som berörs. Konsekvenserna av nedprioriteringar i den behovsprioriterade tillsynen framgår för såväl varje enhet som för enskilda branscher.

Enligt 3e § Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel ska kontrollmyndigheten **årligen fastställa en plan för myndighetens livsmedelskontroll** som avser minst tre år. Kontrollmyndigheten ska i sin plan för livsmedelskontroll tydliggöra hur de i planering och uppföljning av verksamheten tar hänsyn till målen i den nationella kontrollplanen (NKP).¹⁹

Avdelningen för livsmedelskontroll har en kontrollplan för livsmedelskontrollen 2022-2024. Kontrollplanen beslutades av nämnden i januari 2024. Av

¹⁹ Krav enligt artikel 109 i förordning (EU) 2017/625 (kontrollförordningen).

denna framgår bland annat vilka operativa mål i NKP som är aktuella för 2024; för varje bransch framgår vilka relevanta grundkrav (till exempel aktuell registrering, spårbarhet och allmän hygien) som ska kontrolleras. Enligt uppgift vid intervju går de operativa målen i NKP igenom vid den årliga planeringsdagen. Det finns även en detaljerad plan för samtliga planerade kontroller.

4.1.5 Behov och tillgängliga timmar för miljö- och hälsoskyddstillsyn

Nedan framgår behov och planering för miljö- och hälsoskyddstillsyn 2024.

Tabell 1: tillsyn i timmar 2024

Typ av tillsyn	Tillsynsbehov	Planerad tillsyn	Procent
Styrd tillsyn	10 401	10 401	100%
Behovsprioriterad tillsyn	29 212	13 819	47%
Händelsestyrd tillsyn	28 765	27 944	97%
Totalt	68 378	52 164	76%

Källa: miljönämndens behovsutredning och tillsynsplan 2024

Den behovsprioriterade tillsynen har en planerad genomförandegrad för 2024 på 47 %.

Länsstyrelsen i Skåne gjorde uppföljning/utvärdering i oktober 2022 av miljönämndens tillsynsverksamhet.²⁰ De rekommenderade i sin rapport att miljönämnden bland annat skulle vidta åtgärder så att differensen mellan tillsynsbehov och faktisk tillsyn på lång sikt hanteras, samt att konsekvenserna av nedprioriteringar sammanfattas. Enligt Länsstyrelsen uppgick tillgängliga resurser under 2021 till 65 – 80 % av tillsynsbehovet. Enligt länsstyrelsernas bedömningskriterier i Miljösamverkan Sverige bör tillsynsresurserna motsvara 75 – 100 % av tillsynsbehovet inom varje enskilt tillsynsområde²¹ för att bestämmelserna 1 kapitlet 6-8 § miljötillsynsförordningen ska vara uppfyllda.

4.1.6 Behov och tillgängliga timmar för livsmedelskontroll

Enligt miljönämndens kontrollplan är behovet av planerad kontroll 8 775 timmar under 2024. Det är också det antal timmar som planeras att utföras 2024. Utöver detta tillkommer tid för kontroller av nyregistrerade anläggningar,

²⁰ Rapport över uppföljning och utvärdering av miljönämndens tillsyn enligt miljöbalken, Malmö stad; Länsstyrelsen Skåne, 2023-05-05.

²¹ Naturvård, miljöfarlig verksamhet inklusive små avlopp, hälsoskydd, förorenade områden.

uppföljande kontroller vid avvikelser, utredning av misstänkta matförgiftningar & klagomål och RASFF-ärenden.

Tabell 2: planerade kontrolltimmar för livsmedelskontroll 2024-2028

Antal timmar	2024	2025	2026	2027	2028
Sista led totalt	7 000	6 640	6 640	6 640	6 060
Tidigare led totalt	1 450	1 450	1 450	1 450	1 450
Huvudkontor	300	300	300	300	300
Dricksvatten	25	25	25	25	25
Summa	8 775	8 415	8 415	8 415	7 835

Källa: miljönämndens Kontrollplan för livsmedelskontrollen 2024

Enligt uppgift vid intervju på enheten för livsmedelskontroll behöver de inte nedprioritera någon del av kontrollen, utan hinner med det de har planerat under året; tillsynsbesök vid vissa verksamheter med mindre än ett kontrollbesök per år tidigareläggs, om kapaciteten tillåter, från 2028 till 2024.

4.1.7 Rutiner och mallar

Inom miljö- och hälsoskyddstillsynen varierar det mellan enheterna hur väl rutiner och mallar fungerar som stöd för verksamheten. Flera av enheterna uppger inte ha haft möjlighet under flera år att prioritera upprättande och uppdatering av rutiner och mallar. Enheten för hälsoskydd – som sedan 2024 är en sammanslagning av två tidigare enheter²² - har dock i huvudsak uppdaterade rutiner och mallar, vilket de intervjuade har bekräftat. Enligt miljö- och hälsoskyddsavdelningens tillsynsplan 2024 finns ett stort behov av att utveckla flera enheters verksamhet genom internt kvalitetsarbete, till exempel framtagande av skriftliga rutiner och handläggarstöd. I tillsynsplan 2024 har det avsatts tid för detta, varför arbete pågår vid enheterna med att upprätta och uppdatera rutiner och mallar. Enligt uppgift vid intervju tar arbetet generellt dock lång tid.

Avdelningen för livsmedelskontroll har rutiner och mallar för sin verksamhet. De intervjuade inspektörerna uppger att de huvudsakligen fungerar väl. Rutiner och mallar hålls uppdaterade av kontrollstödsenheten. Två av rutinerna har i juni 2023 granskats av Helsingborgs stads miljöförvaltning: ”Rutin för inspektion – livsmedelskontroll” och ”Rutin för sanktioner” (se vidare i avsnitt 4.3.2).

²² Enheten för bostadstillsyn och enheten för hälsoskydd.

4.1.8 Mål för handläggningstider

9 § förvaltningslag (2017:900): ”Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts”.

Enligt uppgift vid möte med ledningen har förvaltningen de senaste fem åren haft som ambition att ha interna mål för handläggningstider inom miljö- och hälsoskyddstillsynen, vilket dock har varit svårt att få genomslag för hos personalen. Enligt uppgift beror det senare delvis på att inlämnade handlingar inte alltid uppfyller de krav som ställs vid start eller ändring av verksamhet. Det finns få interna mål/rutiner för handläggningstider.²³ Avdelningschefen för miljö- och hälsoskyddsavdelningen har fått i uppdrag av miljödirektören att bland annat se över handläggningstiderna.

Inom livsmedelskontrollen finns interna mål för handläggningstider i de skriftliga rutinerna.

Flera av de intervjuade menar att det inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen finns en tendens till att vilja få med allt i en inspektion, istället för att arbeta mer riskbaserat, vilket kan få konsekvenser som svårigheter att avsluta ärenden och att kolleger får ta en större andel av inkommande ärenden.

²³ Det finns författningsreglerade handläggningstider, exempelvis följande: Enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd får anmälningspliktiga verksamheter påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, vilket omvänt innebär ett krav på att myndigheten handlägger anmälan inom denna tid (såvida inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat). Miljötillsynsförordningen (2011:13) ställer krav på att tillsynsbesök på industriutsläppsverksamheter ska redovisas skriftligen och lämnas till verksamhetsutövaren senast två månader efter besöket.

4.2 Genomförande av tillsyn/kontroll

Säkerställs att tillsyn/kontroll genomförs på ett rättssäkert sätt?

4.2.1 Bedömning

Bedömningen är att miljö- och hälsoskyddstillsynen samt livsmedelskontrollen genomförs på ett i huvudsak rättssäkert sätt.

Granskningen visar genom bland annat stickprov att tillsyn och kontroll genomförs på ett i huvudsak rättssäkert sätt. Ett fåtal avvikelser konstaterades i stickproven.

Granskningen visar vidare att det inom miljö- och hälsoskyddstillsynen förekommer olika sätt att dokumentera tillsynen, vilket kan påverka likvärdigheten och effektiviteten.

Det finns inom miljö- och hälsoskyddstillsynen risk för att sättet att redovisa tid för vissa aktiviteter inte medför likvärdig behandling i avgiftshänseende. Vidare görs fakturering på två sätt, som inte är helt likvärdiga beträffande informationen om nedlagd tillsynstid.

Kunskap om preskriptionstider bland flera av de intervjuade var begränsad, vilket är en brist.

Relativt få överklagade beslut inom såväl miljö- och hälsoskyddstillsynen som livsmedelskontrollen går emot miljönämnden.

Granskningen visar att kostnadstäckningsgraden för miljö- och hälsoskyddstillsynen är inom det intervall som är önskvärt enligt bland annat tillsynsplanen. Kostnadstäckningsgraden inom livsmedelskontrollen är dels högre än motsvarande för miljö- och hälsoskyddstillsynen, dels tillräcklig för att täcka behovet.

Nämnden rekommenderas att:

- tydliggöra hur miljöinspektörerna ska dokumentera tillsyn på ett likvärdigt sätt, samt säkerställa att debitering av nedlagd tid och fakturering görs på ett likvärdigt sätt.

Nedan framgår iakttagelser som ligger till grund för bedömningar och rekommendationer.

4.2.2 Stickprov på tillsynsärenden

Dokumentationen till ett antal ärenden har begärts ut i syfte att kontrollera om principer för rättssäkerhet har iakttagits, om tillsynsobjekt har debiterats avgift med rätt belopp (inklusive två ärenden med miljö- respektive livsmedelssanktionsavgift), om beslut har fattats i enlighet med delegationsordningen och om i förekommande fall interna skriftliga rutiner har följts.

Eftersom det handlar om myndighetsutövning har granskningen av stickproven gjorts från allmän synpunkt, vilket innebär att iakttagelser, bedömningar och rekommendationer inte fokuserar på det materiella innehållet i enskilda ärenden, utan istället på det formella i ärendehantering.

Urvalet är begränsat både till antal ärenden och till antal enheter som ingår, varför resultatet inte kan sägas vara representativt för samtliga ärenden inom förvaltningen. Istället används stickproven här som en del i en helhetsbedömning tillsammans med iakttagelser från intervjuer och dokumentstudier.

Inom livsmedelskontrollen ingår åtta stickprov. Objekten fördelar sig på a) sex objekt i sista led (tre restauranger, ett skolkök och två livsmedelsbutiker) b) ett objekt i tidigare led (partihandel) och c) ett huvudkontor.

Inom hälsoskyddsverksamheten ingår sex stickprov. Objekten fördelar sig på två hygieniska behandlingsverksamheter, två ärenden om bostadstillsyn, ett ärende om radon i bostad och en förskola.

Inom enhet avfall och vatten ingår fem stickprov. Objekten fördelar sig på ett ärende i avfallsbranschen, två ärenden i fordonsbranschen, en skrotare och en masshanterare.

Rättssäkerheten vid tillsyn rör bland annat den enskildes rätt att få komma till tals²⁴ i sitt ärende, att bli delgiven handlingar och att få tillräcklig information²⁵ samt den enskildes rätt att överklaga beslut²⁶. Preskriptionstider ska iakttas. Beslut ska, om det inte är uppenbart obehövligt, innehålla en klargörande

²⁴ 25 § 1 st förvaltningslagen (2017:900): "Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. [...]."

²⁵ Rätt till partsinsyn, 10 § förvaltningslagen: "Den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. [...]."

²⁶ 33 § 2 st förvaltningslagen: "Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. [...]."

motivering²⁷ med uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Beslut ska fattas i enlighet med nämndens delegationsordning.²⁸ Handläggningstiden vid tillsyn/kontroll ska vara snabb.²⁹

Stickproven i livsmedelskontrollen visade inga avvikelser, med ett undantag. De stödjer därmed den slutsats som miljökontoret i Helsingborg kom fram till efter sin revision i juni 2023, det vill säga att handläggarna hade bra kännedom om rutinerna och följde dessa, med några få undantag (se vidare i avsnitt 4.3.2). Besöken avslutas i en kontrollrapport, som även skickas till verksamhetsutövaren. Precis som Helsingborgs miljökontor konstaterade i sin revision så framgår i flera fall bara förnamn på den som inspektören har pratat med, och i något fall står ”personal”. Detta är ingen direkt avvikelse, men för- och efternamn med befattning kan vara lämpligt. I ett ärende där förbud mot hantering av livsmedel med omedelbar verkan hade beslutats gjordes uppföljningen senare än vad som gäller enligt sanktionsrutinen.

Stickproven i miljö- och hälsoskyddstillsynen visade ett fåtal avvikelser:

- I ett fall hade granskning av radonrapporter och fakturering gjorts ett drygt år efter att rapporterna inkom till förvaltningen; anledningen uppges vara arbetsbelastning och prioriteringar.
- I ett fall har verksamhetsutövaren meddelats om borttag av årsavgift till följd av att den aktivitet som föranledde årsavgift inte längre utfördes, men delegationsbeslut i enlighet med delegationsordningen saknas.
- I ett fall dröjde delgivning av beslut till verksamhetsutövare drygt tre veckor till följd av att påminnelse om att inkomma med delgivningskvittot inte skickades enligt förvaltningens skriftliga rutin för delgivning.

Enligt uppgift vid möte med ledningen har ingen missbrukat sin delegation, i meningen att ingen har fått sin delegation återkallad de senaste åren.

²⁷ Myndighetens motiveringsskyldighet, 32 § 1 st förvaltningslagen: "Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande."

²⁸ 7 kapitlet, 5 § kommunallagen (2017:725): "En nämnd får uppdra åt en anställd hos kommunen eller regionen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 38 §".

²⁹ 9 § förvaltningslagen: "Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts".

Några avslutade ärenden inom enhet avfall och vatten har fortsatt i nyöppnade ärenden, men det framgår i dessa fall inte i det avslutade ärendet anledningen till att det har avslutats, vilket kan försämrå spårbarheten.

Tillsynsbesök i stickproven vid enheterna hälsoskydd samt avfall och vatten dokumenteras delvis på olika sätt. I en del fall görs det genom en kortare tjänsteanteckning. I ett fall har en formell, utförlig inspektionsrapport över tillsyn på förskola upprättats, inklusive foton med beskrivning, ställd till förskoleförvaltningen. I ett fall har tillsynsbesök dokumenterats genom fliken ”Tillsynsbesök” i ärendehanteringssystemet Vision, där inspektionsanteckningar och foton som är tydligt beskrivna skapas som bilagor i en så kallad händelse. En intention med den senare metoden har enligt en av de intervjuade varit att kunna få ut statistik över avvikelser, men till följd av systemtekniska oklarheter varierar tillämpningen enligt uppgift mellan inspektörerna. Skillnader i hur miljöinspektörerna dokumenterar tillsynen kan påverka likvärdigheten och effektiviteten.

Länsstyrelsen gick i samband med sin uppföljning och utvärdering av verksamheten hösten 2022 igenom utdrag ur Vision av ärenden som rörde tillståndspliktiga verksamheter som kommunen har tillsyn över. I sin rapport från maj 2023 konstaterade de att enheterna inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen använde ärendehanteringssystemet på olika sätt och att det inte fanns rutiner för att registrera likvärdigt.

En fråga vid intervjuerna har varit vilka preskriptionstider³⁰ som är aktuella i verksamheten. Relativt många av de intervjuade har undrat vad vi menar med frågan, och flertalet har uppgett att preskriptionstider inte är något som diskuteras särskilt ofta. En anledning till det senare skulle kunna vara att risken för att någon form av preskription inträder är relativt låg. Begränsad kunskap om preskriptionstider är en brist.

4.2.3 Tidredovisning och debitering av avgifter

Enligt uppgift vid möte med ledningen fanns ingen systematisk tidredovisning för fem år sedan, varför sådan infördes; dock uppges att den kan utvecklas ytterligare. Det finns rutiner för tidredovisning både för miljö- och hälsoskyddstillsynen och för livsmedelskontrollen. Det ingår vidare i nämndens interna kontrollplan för 2024 två granskningar som rör tidredovisningen:

³⁰ Preskription kan innebära a) förvaltningsrättsligt att till exempel ett beslut om sanktionsavgift inte kan fattas efter viss tid, b) straffrättsligt att åtal inte kan väckas efter viss tid, och c) civilrättsligt med mera att rätten att kräva betalt för fordran upphör efter viss tid.

- Risk för bristande tidredovisning för miljötillsyn på grund av otillräcklig uppföljning och brister i rapporteringen vilket kan leda till ekonomiska avvikelser och tillsynsskulder. Slutsatsen är att tidredovisningen fungerar bra för den tid som är avgiftsfinansierad men att det kvarstår avvikelser för den totala tid som tillsynen omfattar.
- Efterhandsdebitering av livsmedelskontroller. Slutsatsen är att inga avvikelser konstaterades och att rutinerna för debitering av livsmedelskontrollerna bedöms fungera.

Enligt uppgift från en av de intervjuade inom miljö- och hälsoskyddstillsynen finns det risk att vissa aktiviteter som assistenter normalt utför – vilket inte ska redovisas som tillsynstid - istället flyttas till en miljöinspektör, med följden att denna tid ska redovisas som tillsynstid och därför debiteras verksamhetsutövaren, antingen genom timavgift eller årsavgift. Detta är i den mån det förekommer inte likvärdig behandling.

Fakturerings inom miljö- och hälsoskyddstillsynen görs på två sätt, som inte är helt likvärdiga:

- genom separat delegationsbeslut, där det framgår belopp att betala och nedlagt antal timmar inklusive specificering på huvudsakliga aktiviteter.
- genom integrerad faktura och delegationsbeslut, då mottagaren bara får fakturan där det enbart framgår belopp att betala och avgiften per timme.

4.2.4 Överklagade ärenden

Miljö- och hälsoskyddstillsynen hade under perioden januari 2023 – augusti 2024 totalt 124 överklagade beslut, varav 54 avser beslut om års- eller timavgift/faktura (utöver de 124 överklagade besluten fanns ytterligare två fall som rör överklagade domar från mark- och miljödomstolen). Av de 124 överklagade besluten gick 14 fall helt eller till övervägande del emot miljönämnden, medan nämnden i fem fall fick huvudsak rätt och i ett fall delvis rätt; i resterande fall avslogs överklagandet, alternativt var de ännu inte avgjorda (i ytterligare ett fall hade nämnden riktat föreläggande mot fel adressat/verksamhetsutövare).

Livsmedelskontrollen har under 2023 till och med början av september 2024 haft 38 överklaganden i överinstans, i vilken överklagan har avslagits i 24 fall och i tre fall har nämndens beslut upphävts; samtliga tre upphävda beslut avser samma verksamhetsutövare och samma typ av brist. Resterande 11 överklagade beslut är fortfarande under handläggning i överinstans (förvaltningsrätt eller länsstyrelse). Av de överklagade 38 besluten avser 23 beslut om

kontrollavgifter, av vilka överklagan har avslagits i 19 fall; i ett fall har beslutet upphävts, medan resterande tre fall ännu inte är avgjorda.

Miljöförvaltningen gör enligt uppgift för närvarande ingen jämförelse med till exempel Göteborg och Stockholm beträffande överklagade beslut.

4.2.5 Finansiering av tillsyn och kontroll

Kommunerna har rätt att ta ut avgifter enligt kommunallagens självkostnadsprincip för uppgifter som de är skyldiga att tillhandahålla, i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i vissa författningar:

- finansiering av tillsyn av miljö och hälsoskydd görs enligt förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Avgifter tas ut för tillståndsprövning; dispensprovning; handläggning av anmälan av verksamhet; tillsyn över tillståndspliktig verksamhet; tillsyn över anmälningspliktig verksamhet; övrig tillsyn. Avgifterna består av fast årsavgift, fasta avgifter för kontroller, anmälan och provning, samt timavgifter.
- finansiering av livsmedelskontroll görs enligt förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. Dessa utgörs huvudsakligen av registreringsavgift och av timavgift för planerad, uppföljande och händelsestyrd kontroll.

Finansiering av vissa delar av tillsyn och kontroll, till exempel obefogade miss-tankar och klagomål, måste göras via skatt/kommunbidraget.

Tabell 3 Ekonomiskt utfall för miljöbalkstillsyn (avdelning MHS) och livsmedelskontroll (avdelning ALK) samt enheten ETS (arbetar med Tryggare Malmö, som utför både miljöbalkstillsyn och livsmedelskontroll) inom avdelning ALK. ALK är i tabellen exklusive enhet ETS. DR = delårsrapport per 31 augusti.

Utfall	MHS 2023	MHS DR 2024	ALK 2023	ALK DR 2024	ETS 2023	ETS DR 2024
Intäkter	33 170	24 729	17 433	10 754	6	0
Kostnader	-56 928	-37 618	-20 960	-13 743	-10 604	-6 155
Kommunbidrag	21 806	13 247	4 609	3 197	10 598	6 155
Resultat	-1 952	358	1 082	208	0	0
Kostnadstäckningsgrad	58%	66%	83%	78%	0%	0%

Källa: Ekonomisystemet Ekot genom miljöförvaltningens ekonomienhet

Enligt miljöförvaltningens tillsynsplan för miljö- och hälsoskyddstillsyn är den årliga tillgängliga tillsynstiden 1 000 - 1 100 timmar per heltidsarbetande medarbetare. Av tillsynstiden bör enligt tillsynsplanen minst cirka 600 timmar vara avgiftsfinansierad, motsvarande 55-60 % i kostnadstäckningsgrad (andel finansiering via avgifter). Enligt Länsstyrelsen i Skåne är Malmös kostnadstäckningsgrad för miljöbalkstillsynen god i jämförelse med andra kommuner i länet; de menar ett riktmärke kan vara 50 % och mer under förutsättning att tillsynsbehovet tillgodoses.

För livsmedelskontrollen har funnits en osäkerhet kring kostnadstäckningen eftersom den från och med 2024 efterhandsdebiterar all kontroll i stället för att debitera årsavgifter i förskott (budgeten för intäkter minskades av denna anledning med cirka 700 000 kronor). Enligt delårsrapport 2024 har övergången till en ny riskklassificeringsmodell och efterhandsdebitering även inneburit minskat personalbehov med cirka 15 procent; det minskade behovet beräknas kunna hanteras inom ramen för pensionsavgångar med mera.

4.3 Uppföljning och utvärdering

Följs tillsyns/kontrollverksamheten upp och utvärderas i enlighet med miljö- och livsmedelsförfattningarna samt behandlas av miljönämnden?

4.3.1 Bedömning

Bedömningen är att miljö- och hälsoskyddstillsynen samt livsmedelskontrollen följs upp och utvärderas i enlighet med miljö- och livsmedelsförfattningarna samt behandlas av miljönämnden. Några utvecklingsområden finns dock.

Granskningen visar att nämnden regelbundet följer upp och utvärderar sin tillsyns- och kontrollverksamhet i enlighet med miljötillsynsförordningen respektive Livsmedelsverkets föreskrifter, bland annat genom nämndens delårsrapport och årsanalys.

Granskningen visar att nämnden i årsanalys 2023 och delårsrapport 2024 bekräftar nedprioriteringar av den behovsprioriterade tillsynen inte redovisar vilka branscher/områden dessa nedprioriteringar rör, eller vilka konsekvenser de har fått eller kan antas få. Det framgår för denna typ av tillsyn inte heller det faktiska antalet tillsynstimmar i relation till dels behovet, dels det planerade antalet tillsynstimmar. Arbetet med den nationella tillsynsstrategin och Sveriges

nationella kontrollplan för livsmedelskedjan (NKP) berörs kortfattat eller inte alls.

Granskningen visar att den interna kvalitetskontrollen av ärenden inte har genomförts under 2024 för perioden januari-augusti. Intern kvalitetskontroll av ärenden har tidigare år genomförts och dokumenterats fyra gånger per år av assistenter och medarbetare vid avdelning kansli & juridik, samt redovisats för ledningen. Anledningen till att de inte har genomförts januari-augusti 2024 uppges vara en omorganisation.

Länsstyrelsen i Skåne gjorde i oktober 2022 uppföljning och utvärdering av miljönämndens tillsyn enligt miljöbalken. I juni 2024 meddelade länsstyrelsen bland annat att miljönämnden uppfyller miljötillsynsförordningens krav på uppföljning och utvärdering av miljö- och hälsoskyddsverksamheten.

Revision av kontrollmyndigheters livsmedelskontroll ska göras enligt artikel 6 i förordning (EU) 2017/625 (kontrollförordningen). Detta görs i Malmö genom att miljökontoret i Helsingborg kvalitetskontrollerar ärenden i Malmö.

Granskningen visar vidare att nöjd-kund-index (Insikt) 2023 är något lägre än nationella snittet för miljö- och hälsoskyddstillsynen och något högre än nationella snittet för livsmedelskontrollen.

Nämnden rekommenderas att:

- i sin uppföljning och utvärdering tydliggöra vilka faktiska nedprioriteringar av behovsprioriterad tillsyn som har gjorts under perioden och vilka konsekvenser detta får på väsentliga områden.

Nedan framgår iakttagelser som ligger till grund för bedömningar och rekommendationer.

4.3.2 Uppföljning och utvärdering av tillsyn och kontroll

Enligt miljötillsynsförordningen ska tillsynsmyndigheten årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet. Enligt Livsmedelsverkets föreskrifter ska kontrollmyndigheten regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll.³¹

Miljönämnden följer regelbundet upp och utvärderar sin tillsyns- och kontrollverksamhet i enlighet med miljötillsynsförordningen respektive

³¹ 1 kapitlet, 12 § miljötillsynsförordningen (2011:13): En myndighet som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll [...] ska årligen följa upp och utvärdera verksamheten. 3 f § LIVSFS 2005:21 Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll av livsmedel: Kontrollmyndigheten ska regelbundet följa upp och utvärdera genomförd kontroll.

Livsmedelsverkets föreskrifter, bland annat genom nämndens delårsrapport och årsanalys. Nämnden får också rapporter av engångskaraktär, till exempel avseende odeklarerade allergener i kebab, liksom muntlig information om miljö- och hälsoskyddstillsynen samt livsmedelskontrollen.

Nedprioriteringar av den behovsprioriterade tillsynen till följd av till exempel personalomsättning nämns i nämndens årsanalys 2023. Det framgår inte ytterligare vilka branscher/områden dessa omprioriteringar rör, eller vilka konsekvenser de har fått eller kan antas få. Det framgår inte heller det faktiska antalet tillsynstimmar i relation till dels behovet, dels det planerade antalet tillsynstimmar. I delårsrapport 2024 finns ingen uttrycklig redovisning av nedprioriteringar av behovsprioriterad tillsyn, däremot framgår beträffande vissa typer av tillsyn, till exempel bostadstillsynen, att branscherna följer beslutad tillsynsplan och beräknas att genomföras i sin helhet under 2024. Det framgår även av delårsrapport 2024 uppgift om andel utförd tillsyn januari-juli i förhållande till plan fördelat per enhet, och med prognos för helåret; redovisningen är inte uppdelad per tillsynstyp (styrd, behovsprioriterad, händelsestyrd). Arbetet med den nationella tillsynsstrategin och Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan (NKP) berörs kortfattat respektive inte alls i årsanalys 2023 och delårsrapport 2024.

I nämndsbudget 2024 och delårsrapport 2024 ingår sex indikatorer som rör tillsynsverksamheten och delvis livsmedelskontrollen.³²

Länsstyrelsen har enligt miljötillsynsförordningen ansvar för tillsynsvägledningen i länet. I denna ingår att Länsstyrelsen genomför kommunbesök för uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn enligt miljöbalken. Miljönämnden i Malmö stad besöktes i oktober 2022, varefter en rapport³³ avlämnades i maj 2023. Länsstyrelsens uppmärksammade i huvudsak positiva förhållanden i tillsynsverksamheten, samt några brister/risker som resulterade i tre rekommendationer³⁴ till miljönämnden. Efter att miljönämnden i juli 2023 yttrat

³² 1) En analys, beskrivning och uppskattning av vilka effekter nämndens tillsyn haft på barn och ungas skydds- och riskfaktorer. 2) Procentuell andel utförd styrd tillsyn på förskolor och skolor jämfört med tillsynsplanen 3) Sveriges kommuners och regioners så kallade Insiktsmätning där resultatet för Nöjd-kund-index (NKI) ska öka jämfört med föregående år. 4) Antal erbjudna och antal genomförda besök som miljöinspektörer gör tillsammans med energirådgivare. 5) Antal samordnade myndighetsgemensamma tillsynsbesök. 6) En utvärdering av insatserna för att vidareutveckla den serviceinriktade myndighetsutövningen.

³³ Rapport över uppföljning och utvärdering av miljönämndens tillsyn enligt miljöbalken, Malmö stad; Länsstyrelsen Skåne, 2023-05-05.

³⁴ 1) Komplettera riktlinjer för jäv med regler för förtroendevalda. 2) Inkludera enhet ETS i behovsutredning/tillsynsplan, samt redovisa totalt tillsynsbehov jämfört med planerad tillsyn. 3) Vidta åtgärder så att differensen mellan tillsynsbehov och faktisk tillsyn på lång sikt hanteras, samt att konsekvenserna av nedprioriteringar sammanfattas.

sig över länsstyrelsens rekommendationer bedömde länsstyrelsen i juni 2024 att miljönämnden uppfyller miljötillsynsförordningens bestämmelser, inklusive kraven på uppföljning och utvärdering av miljö- och hälsoskyddsverksamheten.

Inom livsmedelskontrollen behöver de kommunala kontrollmyndigheterna själva se till att de blir reviderade.³⁵ Miljöförvaltningen i Malmö har i detta syfte ett samarbete med miljöförvaltningen i Helsingborg, där avdelningarna för livsmedelskontroll reviderar varandra; den senaste revisionen av Malmös livsmedelskontroll gjordes av Helsingborg i juni 2023. Deras slutsats var att handläggarna hade bra kännedom om rutinerna och följde dessa, med några få undantag. Dock konstaterade de att det fanns delar i rutinerna där det inte anges samma information, samt att vissa delar av rutinerna antingen behövde ändras så att de avspeglar hur inspektörerna faktiskt arbetade, alternativt behövde inspektörerna efterfölja dessa delar av rutinerna bättre. Resultaten ger stöd åt slutsatserna av stickproven i denna granskning.

Båda avdelningarnas verksamhet ingår i de årliga interna kontrollplanernas granskningar.

Intern kvalitetskontroll av ärenden ska genomföras och dokumenteras fyra gånger per år av assistenter och medarbetare vid avdelning kansli & juridik, samt redovisas för ledningen. Kontroll görs av delegationsbeslut, diarieföring, inkommande fysisk post och pågående ärenden i Vision där handläggaren har slutat eller är långtidsfrånvarande. Till följd av omorganisation under 2024 har kontrollerna enligt uppgift inte genomförts fram till och med augusti, vilket är en brist. Pågående ärenden (där till exempel en handläggare avslutar sin anställning) är dock en granskning i interna kontrollplanen 2024. Enligt uppgift vid möte med ledningen är det numera även starkt fokus på ekonomisk uppföljning av tillsyns- respektive kontrollverksamheterna varje månad.

Det har tidigare år upprättats en intern årsanalys för miljö- och hälsoskyddsavdelningen och en för avdelningen för livsmedelskontroll, men det gjordes inte för 2023 då verksamhetskontrollern slutade vid årsskiftet och ingen annan hade möjlighet att göra sammanställningen. Enligt uppgift kommer det sannolikt inte att göras för 2024.

³⁵ Artikel 6 kontrollförordningen EU 2017/625: "För att säkerställa sin efterlevnad av denna förordning ska de behöriga myndigheterna utföra internrevisioner eller låta sin myndighet revideras [...]". Länsstyrelserna har inom livsmedelskontrollen tidigare utfört revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna, men har från och med 2022 tillfälligt upphört med dessa på grund av bristande finansiering/bemyndigande. Länsstyrelsen Skåne – enligt överenskommelse genom Livsmedelsverket – gjorde senast revision av Malmö stads livsmedelskontroll med inriktning stormarknad (2012) och med inriktning konfektyrer (2016).

Ett sätt som verksamheten följs upp på är genom nöjd-kund-index (NKI) genom mätningen Insikt³⁶, vilken har betydelse för bidragen till kommunfullmäktigemålen ”Malmö stad ger en god och likvärdig service” och ”Malmö stad arbetar för att skapa goda villkor och förutsättningar för stadens attraktivitet och näringsliv”. Index 2023 är för miljö- och hälsoskyddstillsynen 66 (nationellt snitt 71), och för livsmedelskontrollen 79 (snitt 78); se

Tabell 4 nedan.

Tabell 4 Nöjd-kund-index Insikt, Malmö stad 2019-2023

NKI Insikt	2019	2020	2021	2022	2023
Miljöskydd	66	68	59	57	62
Hälsoskydd	74	65	65	65	70
Livsmedelskontroll	75	78	81	78	79

Källa: Miljönämndens årsanalys 2023 och delårsrapport 2024

³⁶ Insikt är en årlig servicemätning av kommunernas myndighetsutövning som genomförs av Sveriges kommuner och regioner (SKR); bland annat ingår miljö- och hälsoskydd, livsmedelskontroll, brandskydd, bygglov och markupplåtelse.

Stadsrevisionens uppdrag

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Malmö granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna i revisorskollegiet och de sakkunniga revisorerna på revisionskontoret.

Utifrån resultatet i granskningen lämnas ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att förbättra verksamheten. Stadsrevisionen följer upp om nämnden eller bolaget har genomfört åtgärder för att följa revisorernas rekommendationer.

Fördjupade granskningar rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter som publiceras på [Stadsrevisionens hemsida](#). För varje nämnd och bolag skrivs dessutom en årsrapport som sammanfattar det gångna årets granskning och ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin ansvarsprövning utifrån kommunallagen.